

Aracruz-ES, 04 Setembro de 2018.

MENSAGEM Nº. 047/2018

SENHOR PRESIDENTE E SENHORES VEREADORES

Dirijo-me a Vossas Excelências para apresentar-lhes, em anexo, o Projeto de Lei Ordinária que pretende alterar a Lei Municipal nº. 3.889, de 08 de janeiro de 2015, que *"dispõe sobre a cobrança da dívida ativa municipal por meio de procedimentos administrativos e ação de execução fiscal"*, e dar outras providências.

A despeito dos inúmeros atos estratégicos de gestão, voltados à efetiva percepção de receita, novas medidas precisam ser adotadas no âmbito do Poder Executivo Municipal, especialmente no que tange ao aprimoramento na cobrança administrativa e judicial dos valores devidos ao erário pelos contribuintes inadimplentes.

Uma estrutura consideravelmente complexa é necessária para o exercício da atividade administrativa e jurídica. Recursos humanos, materiais e tecnológicos são consumidos no sofisticado processo de buscar um nível satisfatório na resolução de disputas e conflitos. Este esforço público tem um custo, que, embora variável, pode ser mensurado.

A discussão a respeito dos custos do processo tem como pano de fundo os debates em torno da reforma do Judiciário, em especial as de cunho gerencial e processual. Os diagnósticos divulgados nos últimos anos vêm revelando que os principais desafios a ser enfrentados dizem respeito aos seguintes aspectos: **(i)** morosidade; **(ii)** alto número de processos em estoque; **(iii)** alto custo da tramitação processual; **(iv)** baixo índice de processos sentenciados a tempo de resolver efetivamente o conflito; e o **(v)** grande número de execuções infrutíferas, com a elevação do índice da taxa de congestionamento judiciária (processos não resolvidos).

Conforme informações prestadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em seu projeto *“Justiça em Números”*, dos 86,6 milhões de processos em tramitação em 2009, 26,9 milhões eram processos de execução fiscal (aproximadamente 1/3 do total). No âmbito da Justiça Estadual, dos 50,5 milhões de processos pendentes, aproximadamente 20,7 milhões eram **execuções fiscais (40% do total)**. (disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/apresentacaoWerner.pdf> - visualizado em: 07/08/2018)

A teor do que aponta o CNJ, em 2009, de cada 100 processos de execução fiscal em tramitação, apenas 14 foram finalizados no mesmo ano. Na justiça federal, enquanto

a **taxa geral de congestionamento**¹ (processos não finalizados no ano) é de 69%, esse **percentual é de 90%** quando se consideram somente os **processos de execução fiscal**.

Ressalta-se que, conforme o projeto realizado pelo CNJ no ano de 2014 (“*Justiça em números*”), data-base de 2013, tanto o maior quantitativo de casos pendentes de baixa de anos anteriores, quanto a maior taxa de congestionamento no ano de 2013, são relacionados aos processos de **execução de título extrajudicial fiscal, que representam 41,4% de todos os processos pendentes e que registram taxa de congestionamento de 91%.**

Ou seja, de cada 100 processos que tramitaram no ano de 2013, apenas 9 foram baixados nesse período. Tal indicador permanece alto, já que o quantitativo de casos novos de processos de execução fiscal ultrapassa em 565.466 (mais de meio milhão) o total de processos baixados dessa classe. (disponível em: ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf - visualizado em: 07/08/2018)

Neste estudo, alguns resultados se mostram relevantes e alarmantes, senão vejamos:

(i) o cumprimento da etapa de citação do devedor constitui considerável barreira inicial. Apenas 3,6% dos executados se apresentam voluntariamente ao juízo. Em 56,8% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação e, em 36,3% dos casos, não há qualquer citação válida;

(ii) o tempo médio total de tramitação de um processo de execução fiscal é de 3.571 dias, ou seja, 9 anos, 9 meses e 16 dias;

(iii) o custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto à Justiça Federal é de R\$ 5.606,67;

(iv) somente 2,8% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, em apenas 0,3% dos casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer integralmente o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0,4% dos casos;

(v) por outro lado, o grau de respeito aos programas de parcelamento se mostra extraordinariamente elevado: 54,1% dos executados que aderem a programas de parcelamento cumprem integralmente com as obrigações pactuadas.

Os referidos dados permanecem relevantes. Consoante se observa do último estudo apresentado pelo CNJ em 2016, data-base 2015 (disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf> - acessado em: 07/08/2018):

¹ Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento> - visualizado em: 07/08/2018

(i) os processos de execução fiscal são os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, tendo em vista que representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e apresentaram congestionamento de 91,9%, o maior dentre os tipos de processos analisados;

(ii) dentro do quadro geral das execuções, pode-se afirmar que o maior problema são as execuções fiscais, eis que o executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, levando à sua inscrição da dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional sem sucesso, de modo que chegam ao Judiciário justamente aqueles títulos cujas dívidas já são antigas, e por consequência, mais difíceis de serem recuperadas;

(iii) os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91,9%, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2015, apenas 8 foram baixados. Desconsiderando estes processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia de 72,2% para 63,4% no ano de 2015 (redução de 9 pontos percentuais). A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (93,9%), e a menor, na Justiça do Trabalho (75,8%).

O estudo apresentado pelo CNJ em 2018, data-base 2017 ("Justiça em números"), aponta, dentre outros elementos, que: (i) a maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 74% do estoque em execução, sendo que esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes, e congestionamento de 92% em 2017; e (ii) o tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente.

Há de se ressaltar, por outro lado, que a receita consiste em meio para a realização das tarefas voltadas ao efetivo interesse público primário, cabendo à Administração Pública adotar todas as medidas necessárias ao efetivo recebimento dos valores correspondentes.

A despeito das problemáticas já relatadas, pautada nos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a atividade da Administração, o Poder Executivo Municipal, em respeito aos ditames legais já apontados, com base na eficiência, economicidade, celeridade e interesse público, tem adotado todas as medidas possíveis voltadas à recuperação dos créditos municipais, tributários ou não tributários, seja pela via administrativa, seja pela via judicial.

Por tal razão, inclusive, o Município vem adotando medidas administrativas/alternativas da cobrança do crédito devido ao erário, citando-se, a título de exemplo, o protesto dos débitos, a realização de parcelamentos e a convocação para adimplemento de valores.

Tais medidas levam por consideração:

(i) a disposição contida no artigo 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº. 9.492, de 10.09.1997, incluído pela Lei Federal nº 12.767, de 27.12.2012, e na Lei Estadual nº. 9.876, de 12.07.2012, observados os critérios da eficiência administrativa e dos custos de administração e cobrança;

(ii) o Ato Recomendatório Conjunto do Tribunal de Contas/ES, do Ministério Público Especial de Contas/ES e da Corregedoria-Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que visa, dentre outras, à implementação, no âmbito legislativo do Município, da normatização necessária para possibilitar sistema alternativo de cobrança da dívida pública, por meio de procedimento administrativo de cobrança extrajudicial de títulos executivos;

(iii) o provimento nº. 172/2012, da Corregedoria-Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que, com base na possibilidade de protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa e na necessidade de adoção de medidas alternativas voltadas à redução da judicialização, estabeleceu os procedimentos destinados ao protesto das certidões de dívida ativa dos créditos tributários e não tributários das Fazendas Públicas da União, do Estado do Espírito Santo e Municípios.

Aponta-se, ademais, que valendo-se de idêntico mecanismo, ainda em 2012 o Estado do Espírito Santo deixava de ajuizar execuções fiscais, havendo informação de que a cada 400 Certidões de Dívida Ativa aptas a cobrança, somente oito foram submetidas à cobrança judicial, eis que os mecanismos administrativos de cobrança se mostram mais eficientes (disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Jornal%20PGE/Procuradoria%20Em%20Pauta%2010%20%20finalizado.pdf> - visualizado em: 07/08/2018).

Constatada a maior eficiência da via administrativa/extrajudicial, o presente Projeto de Lei pretende adequações na legislação municipal que versa sobre a execução dos valores inscritos em dívida ativa, com a finalidade de otimizar a cobrança das quantias devidas ao Município, que, hoje, representa um universo de aproximadamente 6.500 (seis mil e quinhentas) execuções fiscais.

No âmbito da Administração Pública Federal, várias normas versando sobre o assunto dispensam o ajuizamento de ação de execução fiscal até determinado valor, o que racionaliza o trabalho e otimiza os resultados, em estrita observância ao princípio da eficiência, que se materializa pela adoção dos critérios legais necessários à melhor utilização dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir maior rentabilidade social.

Com efeito, a Lei Federal nº. 10.522/2002 prevê, em seu art. 20, o arquivamento das ações de execução fiscal de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

De igual sorte, a Lei do Estado do Espírito Santo nº. 9.747/2011 prevê a possibilidade de não ajuizamento e de arquivamento das ações de execução fiscal de débitos inscritos como dívida ativa pelo Estado, em determinado valor.

Os permissivos legais supratranscritos permitem a eficaz concentração do trabalho do Advogado Público na busca da satisfação dos créditos inscritos em dívida ativa, sendo necessário que o Município de Aracruz também adote esse posicionamento, já permitido no âmbito da Administração Pública Federal e Estadual, no entanto, com valores financeiros em patamares inferiores, considerando a situação econômica do Município.

Os referidos procedimentos, adotados pela Administração Pública, tem por benefícios, portanto: **(i)** a redução na judicialização das cobranças das dívidas ativas municipais; **(ii)** a redução de custos para a Administração Pública Municipal, eis que o processo de execução fiscal, embora custoso, nem sempre se revela como instrumento eficaz; **(iii)** em provável acréscimo de arrecadação, eis que, conforme ressaltado, a cobrança administrativa tem-se mostrado mais eficaz que a cobrança efetuada pela via judicial; **(iv)** na possibilidade de a Administração Pública Municipal concentrar esforços nas dívidas que efetivamente demandam debate judicial, com maior eficiência.

Aponta-se, por fim, que o presente Projeto de Lei tem por fundamento, inclusive, a Lei Municipal de Vitória, Lei nº. 8.539, de 18 de outubro de 2013, a Lei Municipal de Vila Velha, Lei nº. 5.678, de 26 de novembro de 2015, a Lei Municipal de Serra, Lei nº. 4.487, de 04 de abril de 2016, e a Lei Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, Lei nº. 7.421, de 12 de julho de 2016.

Dito isso, sabedor da responsabilidade, conhecimento e eficiência com que atua essa Câmara de Vereadores, submeto-lhes o Projeto de Lei em anexo, pugnando por apreciação e aprovação, **em regime de urgência**, considerando os benefícios de interesse público que o mesmo promoverá, possibilitando as ações indispensáveis ao eficiente funcionamento da máquina administrativa.

Ao ensejo, renovo a Vossas Excelências meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

JONES CAVAGLIERI
Prefeito Municipal

PROJETO DE LEI Nº. 047, DE 04/09/2018.

ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº. 3.889, DE 08 DE JANEIRO DE 2015, QUE DISPÕE SOBRE A COBRANÇA DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL POR MEIO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE ARACRUZ, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS: FAÇO SABER QUE O POVO, POR INTERMÉDIO DE SEUS REPRESENTANTES, APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O artigo 8º, da Lei Municipal nº. 3.889, de 08 de janeiro de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 8º** O Município de Aracruz, através da Procuradoria-Geral do Município, não deverá promover o ajuizamento de ação judicial para a cobrança de créditos cuja natureza seja abrangida por esta Lei e cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), desde que observe os requisitos cumulativos elencados no presente artigo:" (NR)

Art. 2º O artigo 8º, da Lei Municipal nº. 3.889, de 08 de janeiro de 2015, passa a vigorar acrescido dos incisos I e II, com a seguinte redação:

"**Art.8º**.....
I - o limite previsto no *caput* do presente artigo, deve ser considerado em relação a cada sujeito passivo e a todos os débitos que possua, inscritos em dívida ativa do Município;
II - o não ajuizamento da ação judicial demanda a efetiva adoção de medidas administrativas de cobrança do débito, como o protesto do título ou a inscrição do devedor em cadastros de proteção ao crédito, quando houver. (AC)

Art. 3º O artigo 10, da Lei Municipal nº. 3.889, de 08 de janeiro de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 10** O Município de Aracruz, através de sua Procuradoria-Geral, ou da estrutura jurídica própria das autarquias municipais nos casos em que o crédito lhes pertença, está autorizado a desistir das ações judiciais para a cobrança de créditos cuja natureza seja abrangida por esta lei, considerado o disposto no artigo 8º, da presente lei." (NR)

Art. 4º O artigo 10, da Lei Municipal nº. 3.889, de 08 de janeiro de 2015, passa a vigorar acrescido dos §1º, §2º, §3º, alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd', com a seguinte redação:

"Art.

10.....

§1º - No caso de reunião de processos contra o mesmo devedor, na forma do artigo 28 da Lei Federal nº. 6.830 de 22 de setembro de 1980, para os fins de que trata o limite indicado no *caput* do presente artigo, será considerada a soma dos débitos consolidados das inscrições reunidas.

§2º - Nos casos em que houver a desistência da ação judicial, descrita no *caput* do presente artigo, o Município deverá prosseguir na cobrança da dívida, atualizada e acrescida de eventuais despesas legais, pelos meios administrativos permitidos, como o protesto do título em cartório.

§3º - A desistência não será solicitada quando:

- a)** ainda não tiver sido adotada qualquer medida administrativa de cobrança do débito;
 - b)** a ação de execução fiscal estiver embargada ou for objeto de qualquer outro questionamento judicial;
 - c)** a ação de execução fiscal estiver garantida por qualquer meio;
 - d)** o crédito exequendo estiver com a exigibilidade suspensa."
- (AC)

Art. 5º Os créditos tributários ou não-tributários, inscritos em dívida ativa, que não estejam em situação de suspensão ou interrupção prescricional, após o decurso do prazo de 05 (cinco) anos de sua constituição definitiva, cujas execuções não tenham sido ajuizadas, por força do valor mínimo para tanto exigido, ou por falta de requisito formal, serão cancelados pela Secretaria Municipal de Finanças.

Art. 6º A Secretaria Municipal de Finanças fica autorizada a promover, de ofício, a prescrição administrativa do débito, desde que previamente ouvidos os órgãos de arrecadação competentes e, havendo dúvida jurídica, a Procuradoria-Geral do Município e, em sendo o caso, a Controladoria-Geral do Município.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Aracruz, 04 de Setembro de 2018.

JONES CAVAGLIERI
Prefeito Municipal